

Die Kosten der Parteilichkeit in westlichen Demokratien

Naßmacher, Karl-Heinz

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Naßmacher, K.-H. (2002). Die Kosten der Parteilichkeit in westlichen Demokratien. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31(1), 7-20. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59855>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Die Kosten der Parteitätigkeit in westlichen Demokratien

Der Artikel bemüht sich um einen internationalen Vergleich der Aufwendungen für den politischen Wettbewerb in entwickelten Demokratien. Ein erster Analyseschritt belegt, dass steigende Ausgaben für politische Zwecke nicht durch Wahlwerbung in den elektronischen Medien verursacht sind. Moderne Wahlkampfführung mag durchaus zu kontinuierlich steigenden Ausgaben bei Parteien und Kandidaten bzw. Kandidatinnen führen. Ein Vergleich muss jedoch eine Vielzahl von intervenierenden Variablen berücksichtigen. Mit den verfügbaren Daten lassen sich die Kostenniveaus der einzelnen Demokratien unterschiedlichen Gruppen zuordnen. Das dabei erkennbare Muster ist unabhängig von der Größe des Landes und hat sich im Zeitablauf nicht wesentlich verändert. Als deutlichste Ursache für unterschiedliche Kostenniveaus erweist sich der Gegensatz zwischen ausgebauten Parteiorganisationen in der Fläche und stärker wahlkampfbezogenen Aktivitäten politischer Parteien. Die abschließende Betrachtung von Wirkungen öffentlicher Parteienfinanzierung ergibt ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen Gesamtkosten- und Subventionsniveau. Die verfügbaren Daten erlauben jedoch keine Entscheidung darüber, ob dem ein Kostenschub oder ein Einkommenssog zugrunde liegt.

Die wissenschaftliche Debatte über Regierbarkeit und *Governance* hat seit Jahrzehnten die Leistungsfähigkeit politischer Systeme, insbesondere westlicher Demokratien, thematisiert. Die Modelle des New Public Management zielen auf beide Dimensionen des ökonomischen Prinzips: mehr Leistung bei gleichem Ressourceneinsatz und gleichbleibende Leistung mit geringerem Ressourcenbedarf. Die Effizienz eines politischen Systems lässt sich also nicht nur am Politikoutput, sondern auch am Ressourcenverbrauch ablesen. Damit rücken die Kosten politischen Handelns in den Blickpunkt. Auch das politische System Demokratie muss bestrebt sein, seine spezifischen Leistungen (Sicherung von Legitimität, Chancen für Partizipation, Auswahl und Kontrolle von Eliten, Produktion von Entscheidungen) möglichst kostengünstig zu erbringen.

1. Gegenstandsbestimmung und Fragestellung

Im politischen Alltag gehört der Parteienwettbewerb zu den selbstverständlichen Merk-

malen der modernen Demokratie. Die von seinen Teilnehmern eingesetzten finanziellen Mittel wurden schon vor Jahrzehnten als „Kosten der Demokratie“ bezeichnet. Der Begriff lässt sich enger und weiter, präzise oder vage fassen. Eine weite Fassung könnte auf die *Kosten demokratischer Politik* abheben und versuchen, alle finanziellen Lasten und sozialen Kosten einzubeziehen, die durch die spezifisch demokratischen Formen der Konfliktregelung und Konfliktvermeidung, der Zugeständnisse an Interessengruppen und der Rücksichtnahme auf potentielle Wählerinnen und Wähler entstehen. Ein derart weiter Begriff entzieht sich freilich auf absehbare Zeit jeder realistischen Quantifizierung. In den letzten Jahren hat im deutschen Sprachraum der Begriff *Politikfinanzierung* zunehmend Verwendung gefunden. Er bezieht sich auf die Kosten der (Berufs-)Politikerinnen und Politiker, der „politischen Klasse“, und ihrer Tätigkeit, vorrangig soweit diese Kosten aus der Staatskasse bestritten werden. Der Begriff ist gleichermaßen zu eng und zu weit. Er schließt Aufwendungen der Steuerzahler für Einkommen, Versorgungsbezüge und Amtsausstattung der Politiker ein, läuft aber Gefahr, private Auf-

wendungen für die Parteitätigkeit zu vernachlässigen.

Hier wird deshalb im Sinne der traditionellen Begriffsbildung durch Alexander Heard (1960, 8) auf die *Kosten der Demokratie* (im engeren Sinne) abgehoben. Dabei wird Demokratie als ein System des Wettbewerbs um öffentliche Ämter und politische Handlungsoptionen verstanden, dessen Hauptakteure politische Parteien sowie ihre Funktionärinnen und Funktionäre einschließlich der Kandidaten und Kandidatinnen sind. Die Parteien schaffen eine Verbindung zwischen den vielfältigen Interessen bzw. Aktivitäten der Zivilgesellschaft und den im politischen Prozess Agierenden, der politischen Klasse. Der Mittelzufluss in das Parteiensystem spiegelt die wirtschaftliche und soziale Struktur einer Gesellschaft (Paltiel 1981, 171). Die Kosten des Parteienwettbewerbs sind die spezifischen Kosten der Demokratie. Dazu gehören sowohl alle Aufwendungen, die darauf gerichtet sind, durch *Wahlkämpfe* das Ergebnis von regelmäßigen Wahlen zu beeinflussen, als auch alle Kosten für den *laufenden Betrieb* spezifischer Dienstleistungsagenturen für den politischen Wettbewerb, umgangssprachlich Parteien genannt. Diese Betriebskosten können sich auf Politikformulierung, Kontaktpflege oder Unterhalt eines Apparats, auf ehrenamtliche oder hauptberufliche Tätigkeit in den Parteien beziehen. In der politischen Realität einzelner Demokratien und verschiedener Parteien treten die genannten Kostenfaktoren in unterschiedlichen Mischungen auf.

Die Frage, welche Kosten für die politische Konkurrenz notwendig und der jeweiligen Demokratie angemessen sind, lässt sich weder normativ noch empirisch beantworten. Dennoch muss nicht auf ihre Erörterung verzichtet werden. Voraussetzung ist allerdings die Einsicht, dass objektive Maßstäbe nicht zur Verfügung stehen. Ein Vergleich der Wirtschaftsleistung zeigt jedoch, dass Sozialprodukt und Volkseinkommen hochentwickelter Länder (durchgängig mit demokratischen politischen Systemen) sich innerhalb einer relativ engen Spanne bewegen. Für den internationalen Vergleich der Kosten des Parteienwettbewerbs läge es deshalb nahe, ein ähnliches Ergebnis zu erwarten: De-

mokratische Systeme erbringen vergleichbare Leistungen; wirtschaftlich leistungsfähige Länder können sich ihre (privilegierte) Staatsform etwas kosten lassen. Im einzelnen Land eignen sich die Kosten der jeweiligen Demokratie in der Vergangenheit durchaus als Maßstab für die entsprechenden Kosten in der Gegenwart. Kostensteigerungen können die Folge einer allmählichen Geldentwertung (durch schleichende Inflation) oder eines allgemein steigenden Lebensstandards sein. Die Analyse nationaler Zeitreihen und der internationale Vergleich von Kostenniveaus sind alternative Möglichkeiten eines empirischen Zugriffs auf das Problem.

Die Höhe der Gesamtkosten, wesentliche Aufwandsarten und die Herkunft der eingesetzten Mittel werden in einzelnen Ländern seit langem regelmäßig dokumentiert.¹ Sobald jedoch ein Vergleich zwischen verschiedenen Ländern versucht wird, bleibt selbst die Antwort auf einfache Fragen schwierig. Hier sollen vier *Fragestellungen* bearbeitet werden:

1. Lassen sich für die Parteienfinanzierung internationale Trends nachweisen?
2. Sind die Demokratien Mitteleuropas teurer als andere?
3. Welche Faktoren beeinflussen die Höhe des Kostenniveaus?
4. Besteht ein Zusammenhang zwischen Kostenniveau und Subventionen?

Ohne die langjährige Bemühung um internationale Trends wäre dieser Beitrag nicht entstanden. Sein wichtigstes Anliegen ist eine positive Antwort auf die erste Fragestellung. Die zweite Fragestellung zielt auf die relative Position einzelner Länder in einer Rangreihe („Welt-rangliste“). Sie wird im Zusammenhang mit den beiden weiteren Fragestellungen bearbeitet. Diese beiden prägen den Gang der Betrachtung.

2. Kosten moderner Wahlkämpfe

Weithin gilt die amerikanische Demokratie als besonders kostenintensiv. Die Aufwendungen für den politischen Wettbewerb in einem Wahljahr mit Präsidentschaftswahlen haben längst vier Milliarden Dollar überschritten. Innerhalb von vier Jahrzehnten hat sich der Aufwand in

den USA auf das 27fache erhöht (Alexander 1999, 15). Diese beiden Zahlen (Gesamtbetrag und Steigerungsrate) beeinflussen auch in anderen Ländern die Wahrnehmung des Problems und die Suche nach seinen Ursachen: Das Kostenniveau wird als exorbitant empfunden, seine Entwicklung im Zeitablauf als Kostenexplosion. So sollen sich die Wahlkampfkosten in Großbritannien in vier Jahren, in Schweden in sechs Jahren verdoppelt haben. Allein für die amerikanischen Kongresswahlen stiegen die Wahlkampfkosten in zehn Jahren auf das Doppelte (Katz 1996, 129f.). Da in den USA Aufwendungen für den Parteienwettbewerb ganz überwiegend im Wahlkampf anfallen, gelten Wahlkampfkosten auch anderswo als die Ursache von Kostensteigerungen. Schließlich sind die USA das Mutterland moderner Wahlkämpfe, aus dem die einzelnen Länder Europas möglichst zügig und mit wahrnehmbarem Erfolg die jeweils neuesten Wahlkampftechniken importieren (Melchionda 1997, 191). Die Wahlkämpfe von Tony Blair und Gerhard Schröder gelten als Beispiele für den erfolgreichen Import von organisatorischen Formen und technischen Hilfsmitteln aus den Wahlkämpfen von Bill Clinton. High Tech Innovationen kosten zwangsläufig mehr als traditionelle Verfahren. Deshalb bewirkt jede Modernisierung von Wahlkämpfen auch ein neues Drehen an der Kostenspirale; der jeweils letzte Wahlkampf gilt immer zugleich als der teuerste in der Geschichte eines demokratischen Landes.

Diese Argumentation verzichtet auf detaillierte Analysen der europäischen Entwicklung und übersieht wichtige Aspekte der amerikanischen Situation: In den USA entfallen auf den Präsidentschaftswahlkampf (einschließlich Vorwahlen und Nominierungsparteitage) nur etwa ein Sechstel der jeweiligen Kosten des politischen Wettbewerbs (Alexander 1999, 13). Hier liegt also weder der Schwerpunkt aller Ausgaben noch die wichtigste Ursache ihres Anstiegs im Zeitablauf. Dafür drängt sich ein ganz anderer Faktor auf: Bei hoher Fernsehdichte (Zahl der Geräte je Tausend Einwohner) erwartet Farrell (1996, 174) kapitalintensive Wahlkämpfe; so u. a. in Australien, Deutschland, Japan, Kanada, Österreich, Schweden und den USA.

In diesen Ländern mit hoher Fernsehdichte sind politische Werbespots gesetzlich zulässig, in einigen allerdings ohne Entgelt, was die Kosten des Parteienwettbewerbs erheblich reduziert.

Nur wo die Sendezeit für politische Werbespots zu Marktpreisen gekauft werden muss, sind hohe Fernsehdichte und Zulässigkeit politischer Fernsehwerbung hinreichende Voraussetzungen für steigende Kosten der Demokratie. Zu den wichtigsten Beispielen gehören Australien, Kanada und die USA. Hier können die Nachfrage nach größeren Mengen an Werbespots oder erheblich steigende Preise für Werbespots als wesentliche Ursachen der Kostenentwicklung gelten. Vor diesem Hintergrund finden sich in der maßgeblich von den USA beeinflussten Fachliteratur zwei Hypothesen:

- a) Moderne Wahlkämpfe steigern das Kostenniveau des Parteienwettbewerbs.
- b) Wahlwerbung im Privatfernsehen verursacht eine Explosion der Wahlkampfkosten.

Dem Transfer der zweiten Hypothese nach Europa stellt sich jedoch bereits die politische Realität Großbritanniens und Österreichs entgegen:

- a) In Großbritannien erreichten die zentralen Wahlkampfausgaben der beiden Parteien 1997 das Neunfache des Betrages von 1983. Das Privatfernsehen scheidet als Ursache für diese Kostenexplosion jedoch aus, weil bezahlte Wahlwerbung in Rundfunk und Fernsehen gesetzlich verboten ist (Koole 2001, 76f., 87).
- b) In Österreich, wo sich die Wahlkampfkosten von 1975 bis 1990 verdoppelt haben sollen (Katz 1996, 130), gab es bis zur letzten Nationalratswahl kein Privatfernsehen, so dass auch hier bezahlte Fernsehwerbung nicht die Ursache der Kostensteigerung gewesen sein kann.

Unter den Ländern mit bezahlter Fernsehwerbung für nationale und regionale Wahlkämpfe nehmen die USA eine Sonderstellung ein. Auch wenn sich die absolute Höhe der Ausgaben durch die Größe des Landes relativiert, bleiben die erwähnten Steigerungsraten erklärungsbedürftig. Das ist selbst dann der Fall, wenn der häufig vernachlässigte Inflationseffekt und das

Bevölkerungswachstum berücksichtigt werden. Unter Beachtung beider Faktoren sind die Ausgaben für Präsidentschaftswahlkämpfe in drei Jahrzehnten fast stabil geblieben. Für alle Wahlkämpfe zusammen wird jedoch heute mit Inflationsausgleich das Dreifache, unter Beachtung von Inflation und Bevölkerungswachstum etwa das Doppelte aufgewendet (Koole/Nassmacher 2001, 35). Dazu haben moderne Werbemittel und professionelle Wahlkampftechniken sicher beigetragen. Zu beachten ist aber auch eine (häufig vernachlässigte) Änderung der Wettbewerbssituation. Solange die große Masse der Wählerinnen und Wähler in den USA (z. T. unter dem Einfluss der *party machines*) einheitlich alle Kandidatinnen und Kandidaten „ihrer“ Partei für die verschiedenen Ämter auf den verschiedenen Ebenen unterstützte (*straight ticket voting*), genügte es, wenn jede Kandidatin und jeder Kandidat für den Wahlsieg der eigenen Partei warben.

In den letzten Jahrzehnten hat sich jedoch das Wahlverhalten (und damit die Ausgangslage für Wahlkämpfer) deutlich verändert: Immer weniger Wahlberechtigte lassen eine Parteineigung im Wählerverzeichnis eintragen, der Anteil der potentiellen Wechselwählerinnen und -wähler nimmt zu, ebenso das *split ticket voting*. Die Kandidaten für Senat und Repräsentantenhaus können sich nicht mehr auf die Sogwirkung des Spitzenkandidaten, die *presidential coattails*, verlassen. Der einzelne Kandidat muss auf sich aufmerksam machen. Seitdem die Wählerinnen und Wähler differenziert agieren, sehen sich die Kandidaten zu eigenen Wahlkampfanstrengungen veranlasst. Der Wettbewerb um öffentliche Aufmerksamkeit erstreckt sich nicht nur auf die Kandidaten der anderen Partei, sondern auch auf solche der eigenen Partei für andere Ämter. Dies führt zum werbetechnischen Mehraufwand und treibt die Gesamtkosten des politischen Wettbewerbs immer weiter in die Höhe (Paltiel 1981, 142). Werbung im Privatfernsehen in Verbindung mit diesem Wettbewerb kann steigende Aufwendungen für Wahlkämpfe in den USA durchaus erklären. Diese Einschätzung kann jedoch nicht allgemein gültig sein, denn sie trifft weder für Großbritannien und Österreich (wegen der Fernsehwerbung) noch für

Deutschland, Frankreich oder Kanada zu, weil dort die Kandidaten einer Partei nicht untereinander konkurrieren.

Die Gegenüberstellung der Rahmenbedingungen in Österreich, Großbritannien und den USA reicht zwar aus, um die Einschätzung zu falsifizieren, bezahlte Fernsehwerbung als Wahlkampfmittel sei die alleinige oder wesentliche Ursache für hohe oder steigende (explodierende) Kosten des Parteienwettbewerbs. Daraus ergibt sich jedoch noch keine Entscheidung über die Bedeutung moderner Wahlkämpfe für Kostenniveau (siehe dazu Melchionda 1997, 202) und Kostenentwicklung. Die wahlkampfinduzierten Einflüsse können sowohl modernisierungsbedingt als auch *landespezifisch* sein. Kurze Wahlperioden (zwei oder drei Jahre) bedingen mehr Wahlkämpfe als lange (vier oder fünf Jahre). Die Zahl der durch unmittelbare Wahl der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger zu besetzenden Ämter/Gremien ist unterschiedlich. Neben die nationale Parlamentswahl können Präsidentschaftswahlen, Europawahlen, Regionalwahlen und Kommunalwahlen (mit Parteienwettbewerb) treten. Eigenständige Wahltermine im Gesamtstaat und seinen Regionen verursachen zusätzliche Wahlkämpfe (z. B. in Österreich, Deutschland, Italien, Spanien). Über eine Vielzahl von Ämtern kann aber auch am gleichen Wahltag entschieden werden (USA alle zwei Jahre, Schweden bis 1994 alle drei Jahre, jetzt alle vier Jahre). Die kostendämpfende Wirkung dieser landesspezifischen Konzentration von Wahlkämpfen (Koole 1989, 214f.) wird jedoch durch innerparteiliche Konkurrenz um Wählerstimmen (wie früher in Japan und neuerdings in Schweden) oder Konkurrenz um öffentliche Wahrnehmung (wie in den USA) konterkariert. Die hier genannten Besonderheiten des demokratischen Wettbewerbs in den einzelnen Ländern lassen sich weder quantifizieren noch isolieren. Ein Niveauvergleich der Wahlkampfkosten kann aber nicht von solchen landesspezifischen Einflüssen absehen.

Detailliert erörtert werden gerade beim internationalen Vergleich von Wahlkämpfen und ihrer *Modernisierung* verschiedene Faktoren, die alle geeignet sind, die Wahlkampfkosten ins-

gesamt zu erhöhen. Dazu gehört vor allem die Professionalisierung von Dienstleistungen: Bei Vorbereitung, Planung und Durchführung von Kampagnen ersetzen Werbeagenturen, Klebekolonnen, Massendrucksachen, Marketingfirmen, Medienberater schubweise, aber insgesamt zunehmend, die aus Funktionärskader, Mitgliedschaft und Anhängerpotential rekrutierten freiwilligen ehrenamtlichen Wahlhelferinnen und Wahlhelfer (für Österreich mit anschaulichen Details Sickinger 1997, 293ff.). Selbst kleine Parteien verzichten nicht mehr darauf, durch Meinungsumfragen die Stimmung der Wählerinnen und Wähler auszuloten und ihr politisches Angebot inhaltlich und personell darauf auszurichten. Neben die traditionellen Wahlversammlungen am Ort mit jeweils einem Redner aus der überörtlichen Parteiprominenz treten sorgfältig inszenierte Events (Parteitage, Konferenzen, Großveranstaltungen), die vor allem auf an- und mitreisende Journalistinnen und Journalisten bzw. positive Fernsehberichterstattung abzielen. Auch bei den Werbemitteln sind Wahlkämpfe dem Trend der Konsumgüterwerbung gefolgt: Printmedien (Anzeigen, Flugblätter, Plakate) haben an Bedeutung verloren; audiovisuelle Medien (bislang Fernsehen, jetzt Internet) werden zunehmend genutzt. Aufbau und Pflege von Websites sowie Bearbeitung von Emails verursachen bislang unbekannte, aber zusätzliche Wahlkampfkosten. Soweit öffentlich-rechtliche Fernsehanstalten Sendezeit unentgeltlich bereitstellen, bietet dies kompensatorische Einsparpotentiale. In rein privatwirtschaftlichen oder dualen Mediensystemen scheint dagegen eine Kostenexplosion programmiert.

Relativ verlässliche Zeitreihen dazu liegen für die nationalen Parlamentswahlen in Australien und Kanada vor. In beiden Ländern haben sich die Wahlkampfausgaben der Parteien in den 80er und 90er Jahren verdreifacht. Beim Tempo der Kostenexplosion weisen die Länder jedoch einen gewissen Unterschied auf: Kanada brauchte dafür 17 Jahre (1980–1997), Australien nur 12 Jahre (1984–1996). Gemeinsam ist beiden Ländern, dass die Fernsehwerbung nicht die Ursache der beträchtlichen Kostensteigerung sein kann. Der Anteil der Rundfunk- und Fern-

sehwerbung an den jeweiligen Gesamtkosten schwankt in Australien zwischen 45 und 50%, in Kanada zwischen 42 und 53% (Amr/Lisowski 2001, 56f.; Naßmacher 1982, 345). Bemerkenswert ist dabei, dass in diesen Werten kein eindeutiger Trend erkennbar wird: Während die relative Bedeutung der Fernsehwerbung in Australien erwartungsgemäß allmählich ansteigt, ist sie in Kanada im Beobachtungszeitraum deutlich gesunken. Auch in Australien ist die Steigerungsrate nicht so ausgeprägt, dass darin die wesentliche Ursache der steigenden Gesamtkosten festzumachen ist. Auch nach dieser Betrachtung bleibt selbst der Anstieg der reinen Wahlkampfkosten erklärungsbedürftig. Zusätzlich ergeben sich Zweifel an der allgemeinen Geltung der Annahme, Wahlkämpfe seien die Ursache einer weltweiten Kostenexplosion für die Parteitätigkeit. Ausgangspunkt für solche Zweifel waren bereits eine systematische Analyse westeuropäischer Daten nach Parteigröße und Parteityp (Naßmacher K.-H. 1992, 479f.) sowie ein Vergleich von Parteienfamilien (Nassmacher 1993, 248f.). Die Zweifel werden bestärkt durch eine Gegenüberstellung der deutschen Entwicklung mit derjenigen in Österreich und in den Niederlanden (Cordes 2001, 133, 137, 179, 183, 219f.).

Auch die bei Politikerinnen und Politikern gebräuchliche Redewendung vom „permanenten Wahlkampf“ deutet auf kontinuierliche Parteitätigkeit. Selbst wenn darin viel Wunsdenken oder Rechtfertigungsrhetorik steckt, bleiben drei wichtige Sachverhalte: Wie jeder moderne *Markenartikel* bedarf auch das Ansehen einer Partei, ihr Image, der allgemeinen Sympathie- und Erinnerungswerbung. Professionelle Wahlkämpfe können nicht aus dem Stand geführt werden; sie bedürfen *strategischer Planung* und eines z. T. mehrjährigen Vorlaufs. Auf aktuelle Entwicklungen der nationalen Politik müssen die Parteien nicht nur im Parlament, sondern auch in Öffentlichkeit und Medien eingehen. Alle Parteien sind deshalb bestrebt, darauf inhaltlich und medientechnisch vorbereitet (*kampagnefähig*) zu sein. Die Antwort auf diese Anforderungen heißt Organisation. Das Ringen um optimale Organisationsformen ist so alt wie der moderne Parteienwettbewerb.

3. Kosten der Parteiapparate

Früher ließen sich Parteiorganisationen nach Kontinenten unterscheiden: Parteien in Nordamerika galten als Wahlkampfmaschinen, die aus Anlass von Wahlen vorübergehend für einige Wochen oder Monate aus ihrem „Dornröschenschlaf“ erwachten. Im Gegensatz dazu hatten sich in Europa (ausgehend von den Massenparteien der organisierten Arbeiterschaft) ständige Parteiorganisationen mit ausgebauter Parteizentrale und flächendeckenden Gliederungen entwickelt. Wie jedes Gegensatzpaar politischer Typologien traf auch dieses Bild wichtige Aspekte, aber nie die ganze Realität. Selbst in den USA waren die Parteimaschinen der großen Ballungszentren kontinuierlich operierende „Sozialleistungsträger“; Kanada hatte mit der CCF schon seit den 30er Jahren eine „europäische“ Massenpartei. In Europa entsprachen die sozialdemokratischen Parteien in Deutschland, Österreich, Schweden und Großbritannien dem gezeichneten Bild; in Frankreich und Italien galt es vorrangig für die Kommunisten (Paltiel 1981, 140).

Sieht man von den USA, Kanada und Australien ab, so zeichnen sich Parteien in westlichen Demokratien schon lange durch ein beachtliches Maß an kontinuierlicher politischer Arbeit aus. Der politische Wettbewerb greift traditionell über seine „heiße Phase“, den Wahlkampf, hinaus. Bindung der Mitgliedschaft und Pflege der Ideologie waren schon lange die wichtigsten Aufgaben einer (mehr oder weniger) kontinuierlich operierenden Parteiorganisation. Eine ausgebaute Parteizentrale in der Hauptstadt und hauptberufliche Präsenz in der Fläche gehören zu den bekannten Merkmalen der europäischen Massenparteien. Die Arbeiterparteien des 19. Jahrhunderts waren die Vorreiter; ihre konservativen Konkurrenten in Großbritannien, Österreich, Schweden, Italien, Deutschland und schließlich auch in Frankreich haben diesen Prozess in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nachgeholt. Selbst in den USA und Kanada waren in den 70er und 80er Jahren entsprechende Entwicklungen zu beobachten (Harmel/Janda 1982, 112ff.; Naßmacher H. 1992, 122ff.).

Zu den herausragenden Kostengruppen einer ausgebauten Parteiorganisation gehören Personal-, Büro- und Kommunikationskosten. Im Einzelnen sind zu den *Kommunikationskosten* nicht nur Porto und Telekommunikation, sondern auch Aufwendungen für Reisen und Veranstaltungen zu rechnen, soweit diese durch innerparteiliche Gremienarbeit verursacht werden. Die *Bürokosten* umfassen die Nutzung von Räumen für Parteizentrale und Geschäftsstellen, deren Ausstattung mit Möbeln und Maschinen, Verbrauchsmaterial und kleinere Druckaufträge. Als *Personalkosten* sind nicht nur die Gehälter, sondern auch freiwillige und gesetzliche Sozialleistungen zu berücksichtigen. Einkommensniveau und -entwicklung in den Dienstleistungsberufen tragen dazu bei, dass die Personalkosten allein zwischen einem Viertel und einem Drittel der Gesamtausgaben ausmachen. Die Bürokosten sind deutlich niedriger; sie liegen meist unter 10% der Gesamtausgaben. Auf Dauer dürfte dieser Anteil jedoch von dem Ausmaß an technischer Ausstattung und deren regelmäßiger Modernisierung abhängen, das die Parteien in ihren dezentralen Geschäftsstellen für notwendig und finanzierbar halten. Die (überwiegend parteiinternen) Kommunikationskosten sind besonders schwer abzuschätzen; sie schwanken im Zeitablauf, unterscheiden sich stark nach Ländern und Parteifamilien und sind schließlich zunehmend weniger gegen nach außen gerichtete Aktionen abgrenzbar.

In allen westlichen Demokratien schwankt der Gesamtaufwand erheblich. Die naheliegende Erklärung trifft überall zu: Wahljahre bilden ausgeprägte Höhepunkte im Zeitablauf (vgl. Nassmacher 1993, 246). Ein bemerkenswerter Sachverhalt liegt jedoch in dem beträchtlichen Niveau der Ausgaben in Nicht-Wahljahren. Im Durchschnitt dieser Jahre offenbaren sich die kontinuierlich anfallenden Kosten der jeweiligen Organisation. Die verfügbaren Informationen deuten darauf hin, dass in vielen westlichen Demokratien die Grundkosten der ständigen Parteiorganisation (Parteiapparat und innerparteiliche Gremienarbeit/dezentrale Kontaktpflege) deutlich mehr als die Hälfte der Gesamtkosten des politischen Wettbewerbs ausmachen. Neben den landes- und parteispezifischen

Trends für Wahljahre und Nicht-Wahljahre ist deshalb der Vergleich von Kostenniveaus besonders ergiebig (siehe Tab. 1).

Der internationale Vergleich wirtschaftlicher Daten stößt jedoch auf zwei grundsätzliche Schwierigkeiten: Die Länder sind unterschiedlich groß und sie haben unterschiedliche Währungen. Für diese beiden Probleme haben sich seit langem Verfahren eingespielt, die Berechnung von Pro-Kopf-Werten und die Umrechnung auf Einheiten derselben Währung (meist US-\$). Beide Umrechnungen erzeugen im Hinblick auf die Parteienfinanzierung freilich neue Probleme: Für die Größe eines Landes ist die Bevölkerungszahl (Einwohnerzahl) weniger angemessen als die Zahl der Wählerinnen und Wähler oder der Wahlberechtigten. Beide unterliegen freilich unterschiedlichen Einflüssen. So gibt es Länder mit extrem unterschiedlicher Wahlbeteiligung (USA, Schweiz einerseits und Australien, Österreich andererseits), so dass trotz gewisser Vorbehalte im Hinblick auf die Präzision der Daten (ständige Wählerliste vs. ad-hoc-Erstellung) die Zahl der Wahlberechtigten als geeigneter Maßstab erscheint. Die Um-

rechnung fremder Währungen auf US-\$ unterliegt Kursschwankungen, was sich besonders beim Zeitreihenvergleich störend auswirken kann. Der jeweils aktuelle Wechselkurs unterliegt durchgängig Einflüssen, die mit den Parteienfinanzen nichts zu tun haben. Die Festlegung eines mittleren Kurses oder eines Kursintervalls dämpft solche Verzerrungen, enthält aber ein gewisses Maß an Willkür. Gleiches gilt für den Ansatz von Kaufkraftparitäten.

Um solchen Schwierigkeiten zu entgehen, hat Heidenheimer (1963, 1970) vorgeschlagen, eine realwirtschaftliche Maßgröße, den durchschnittlichen Stundenlohn eines männlichen Industriearbeiters, zu verwenden. Der Maßstab scheint für heutige Dienstleistungsgesellschaften nicht mehr so typisch zu sein wie für die Industriegesellschaften der 50er Jahre. Aber dieses Vorgehen weist einen interessanten Ausweg aus dem Dilemma der Währungsparitäten. Das Volkseinkommen pro Kopf geteilt durch 2000 (= 50 Wochen x 40 Stunden) ergibt ein modernes Äquivalent für den durchschnittlichen Stundenlohn. Sein Betrag ist jeweils in der gleichen Währungseinheit gemessen wie die Durch-

Tabelle 1: Kosten des Parteienwettbewerbs im Vergleich (1960 bzw. 1995)

Land	1963*		2001**		Rangplatz	
	Betrag	Index	Betrag (\$)	Index	1963	2001
Italien	Lit 1000	4,50	28	2,76	3.	1.
Österreich	k.A.	–	27–29	2,08	–	2.
Israel	ISP 25,70	20,50	15–17	2,01	1.	3.
Schweden	k.A.	–	17	1,33	–	4.
Japan	Yen 150	1,36	19	1,17	5.	5.
Deutschland	DM 2,73	0,95	9	0,87	9.	6.
Frankreich	k.A.	–	7–8	0,67	–	7.
USA	\$ 2,53	1,12	9	0,61	7.	8.
Spanien	k.A.	–	3–4	0,50	–	9.
Schweiz	k.A.	–	6–12	0,45	–	10.
Großbritannien	3s9d	0,64	4–5	0,42	11.	11.
Kanada	k.A.	–	3–4	0,35	–	12.
Australien	3s9d	0,45	2–3	0,25	13.	13.
Niederlande	k.A.	–	2–3	0,20	–	14.

Legende: k.A. = keine Angabe verfügbar;

Rangplätze für 1963 wegen der geringeren Fallzahl nur als ungerade Zahlen.

Quellen: * Heidenheimer 1963, 798f.; 1970, 11ff.

** Nassmacher/Nassmacher 2001, 183 (überarbeitet).

schnittskosten der Parteitätigkeit. Als Bruchteil oder Vielfaches des (fiktiven) durchschnittlichen Stundenlohns ausgedrückt ist der Pro-Kopf-Aufwand für die Parteitätigkeit ein international vergleichbarer Maßstab für die jeweiligen Kostenniveaus. Bei einem Zeitreihenvergleich tragen beide Messgrößen sowohl Inflationseffekten als auch einer allgemeinen Steigerung der Wirtschaftsleistung (durch Wachstum) Rechnung, ohne dass die Notwendigkeit besteht, das eine systematisch vom anderen zu trennen.

Auch nach fast vier Jahrzehnten international vergleichender Forschung zur Wahlkampf- und Parteienfinanzierung (*political finance*) lassen sich die Kosten der Demokratie für einen beachtlichen Teil der westlichen Demokratien nicht ermitteln, für einige nur schätzen. Immerhin stehen jetzt Informationen über die Gesamtkosten des politischen Wettbewerbs in der zweiten Hälfte der 90er Jahre für insgesamt 14 wirtschaftlich hoch entwickelte Länder zur Verfügung (Nassmacher/Nassmacher 2001, 183). Fast alle Beispielländer sind OECD-Mitglieder, überwiegend sogar Gründungsmitglieder, darunter befinden sich alle G7-Staaten sowie die Mehrheit der EU-Mitglieder. In der Untersuchungsgruppe unterrepräsentiert sind im Wesentlichen die kleinen Demokratien in Europa. Die unterschiedliche Position der Vertreter aus dieser Gruppe im Gesamtfeld zeigt eine beträchtliche Spannweite, so dass auch dazu keine wesentlich anderen Ergebnisse zu erwarten sind, wenn durch weitere Forschungen zu den kleinen Demokratien Nord- und Westeuropas eine größere Fallzahl für vergleichende Analysen verfügbar wird.

Damit liegt das Hauptproblem nicht bei den ökonomischen Grundlagen, sondern bei den parteispezifischen Ausgangsdaten. Die verfügbaren Informationen stammen nur z. T. aus systematisch geführten Zeitreihen, z. T. aus punktuellen Schätzungen für einzelne Länder. Um jede Überinterpretation der Daten (Tab. 1) zu vermeiden, erscheint deshalb eher eine gruppierende Zusammenfassung verschiedener Länder angemessen: Länder mit einem hohen Kostenniveau der Parteitätigkeit lassen sich deutlich von solchen mit einem niedrigen Kostenniveau unterscheiden. Für einige Länder bleibt dieses

Gegensatzpaar unpassend, weil sie ein mittleres Kostenniveau aufweisen. Mit dieser Interpretation sind auch Befunde (über die Pro-Kopf-Einkommen von Parteizentralen) kompatibel (Webb 1995, 308), die aus einem anderen Datenbestand mit einer anderen Untersuchungsgruppe (Katz/Mair 1992) entwickelt wurden. Die Zuordnung der Schnittmenge (bestehend aus Österreich, Schweden, Italien, Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien) zu den genannten Gruppen wäre deckungsgleich.

Auch wenn die unterschiedliche Datenqualität nur eine vorsichtige Interpretation zulässt, zeichnen sich verschiedene Tendenzen deutlich ab:

- a) Zunächst einmal ergibt die gegenüber den 60er Jahren verdoppelte Fallzahl kein grundsätzlich anderes Bild. Einige Länder weisen im Pro-Kopf-Vergleich relativ hohe, andere deutlich niedrigere Kosten des politischen Wettbewerbs auf. Länder mit vergleichsweise niedrigen bzw. hohen Kosten der Demokratie befinden sich auch *nach 35 Jahren* (und trotz unterschiedlicher Berechnungsweisen) im Wesentlichen in der gleichen Position. Lediglich Italien und Israel bzw. Deutschland und die USA haben ihre Rangplätze getauscht.
- b) Die als *economy of scale* naheliegende Erwartung, dass kleine Demokratien relativ mehr Aufwand für die Politik erfordern als große, weil sich die Grundkosten der Parteitätigkeit auf weniger Wahlberechtigte verteilen, trifft nicht zu. Von den sechs kleinsten Demokratien (mit 4–12 Millionen Wahlberechtigten) sind drei besonders aufwendig, die anderen drei deutlich kostengünstiger. Auch die sechs bevölkerungsreichsten Länder (mit mehr als 35 Millionen Wahlberechtigten) verteilen sich auf alle drei Größenklassen. Kostenvorteile durch *Größendegression* sind nicht erkennbar.
- c) Deutlich zutage tritt hingegen der Unterschied zwischen wahlkampfzentrierten Parteiensystemen mit ausgeprägten Aktivitätsschwankungen und Ländern, deren Parteien sich durch kontinuierliche Arbeit, flächendeckende Präsenz und ausgebaute Parteiapparate auszeichnen. In den angelsächsischen Ländern (Großbritannien, Kanada, USA und Australien) stehen Wahlkämpfe noch immer

im Mittelpunkt des Parteienwettbewerbs, auch wenn *ständige Parteiorganisationen* vorhanden oder im Aufbau sind. Außer in den USA blieben die Kosten der Demokratie in den angelsächsischen Ländern bislang ausgeprägt niedrig. Die etablierten Parteiendemokratien Österreich, Israel und Schweden mit mehrstufig ausgebauten Parteiapparaten bilden die Gegenbeispiele; ihr Parteienwettbewerb ist deutlich teurer.

Für Italien und Japan (ersteres freilich mit Daten aus der Endphase der „systemischen Korruption“) ist die Situation nicht so eindeutig. Einerseits haben dort innerparteiliche Wahlkämpfe der Faktionen (*correnti, habatsu*) jahrzehntelang erhöhte Aufwendungen verursacht, andererseits fanden diese Auseinandersetzungen ihren Niederschlag stets in aufwendiger Kontaktpflege mit den örtlichen Anhängerinnen und Anhängern. Permanente Präsenz in der Fläche durch kontinuierliche Wahlkreispflege, nicht etwa auf die kurze Periode eines Wahlkampfes beschränkte Ausgaben, waren dabei der wichtigste Kostenfaktor (van Biezen/Nassmacher 2001, 136f.; Blechinger/Nassmacher 2001, 160f.).

Deutliche Ausnahmeerscheinung bleiben die Niederlande (Gidlund/Koole 2001, 114f., 130). Politik und Parteiensystem sind ebenso wie in Österreich und Israel traditionell durch die Gegensätze (*cleavages*) von ausgeprägten Subkulturen bestimmt. Dennoch verursacht der Parteienwettbewerb dort wesentlich geringere Kosten (Koole 1989, 214f.; 1990, 57). Obwohl das Land mehr Wahlberechtigte aufweist als Israel, Österreich und Schweden, sind die Parteiorganisationen zentral und dezentral weniger ausgebaut. Als mögliche Erklärung dafür bieten sich ein Rückgriff auf die politische Kultur (calvinistische Sparsamkeit) oder die wichtigste Quelle der Parteieinnahmen (Beiträge und Kleinspenden der Mitgliedschaft) an (Koole 1994, 127). Damit ist der Zusammenhang zwischen Kostenniveau und Mittelbeschaffung thematisiert.

Sowohl Geldbedarf als auch Geldbeschaffung der Parteien sind landesspezifisch. Ohne die Bereitschaft gesellschaftlicher Interessen, finanzielle Zuwendungen an Kandidaten und Kandi-

datinnen als Mittel der Einflussnahme einzusetzen, hätte die Ausdifferenzierung der Wahlkämpfe und die erhebliche Steigerung der Kosten in den USA nicht stattfinden können. Das Niveau der erzielbaren Einnahmen ist eine wichtige Determinante für das Ausgabenniveau. Es lohnt sich deshalb, auch diese Dimension gesondert zu erörtern.

4. Subventionen für die Demokratie?

Freiwillige Leistungen der engagierten Parteianhängerinnen und -anhänger (also Basisfinanzierung durch Mitgliedsbeiträge und Kleinspenden) gelten als besonders wünschenswerte Finanzierungsform für die Parteitätigkeit. Allerdings ist allgemein bekannt, dass aus dieser Geldquelle jene Beträge nicht zu beschaffen sind, die die Akteure des politischen Wettbewerbs für notwendig, angemessen oder wünschenswert halten. Die niederländische Bereitschaft, Ausgaben weitgehend an das aus privaten Quellen erzielte Einkommen anzupassen, findet keine Entsprechung in anderen Ländern. In fast allen westlichen Demokratien (Ausnahme ist nur noch die Schweiz) schließen Zuwendungen aus öffentlichen Kassen (Subventionen für die Parteitätigkeit) die Deckungslücke. In Großbritannien wurde gerade nach langem Zögern ein (bis auf weiteres) bescheidener öffentlicher Zuschuss eingeführt (Koole 2001, 84); in den Niederlanden wird eine allmähliche Erhöhung vorbereitet; in der Schweiz wurde unlängst die Initiative für solche Zuwendungen wiederholt (Brändle/Ladner 1999).

Für den Zusammenhang zwischen Ausgaben und Einnahmen ist freilich die Existenz öffentlicher Zuwendungen an die Parteien weniger bedeutsam als das Subventionsniveau. Dabei ist noch der Annahme nachzugehen, die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln begünstige ein hohes Aufwandsniveau (Ciaurro 1989, 168), weil so ein relativ berechenbares, nicht an eigene Anstrengungen gebundenes Einkommen bereitgestellt werde.

Hierzu wurden aus den verfügbaren Informationen für die 14 Untersuchungsländer jeweils ein Pro-Kopf-Betrag der öffentlichen Zuschüs-

se und ihr prozentualer Anteil an den Gesamtaufwendungen für den Parteienwettbewerb ermittelt (siehe Tab. 2). Interessanterweise ergeben sich dabei im Hinblick auf beide Maßstäbe erneut die bereits beobachteten Schwerpunkte: Länder mit wahlkampfzentrierten Parteien (insbesondere Australien, Großbritannien, Kanada, USA) stehen jenen mit ausgeprägten Parteiapparaten (insbesondere Israel, Österreich, Schweden) gegenüber. Auf niedrigerem Niveau gehören auch Deutschland und Frankreich sowie Spanien, die jüngste der vierzehn Demokratien, zu dieser Gruppe. Die Sonderstellung der Niederlande und der Schweiz wurde bereits erörtert. Erläuterungsbedürftig bleibt zunächst Italien. Hier muss jedoch Erwägungen zur Datenqualität Vorrang vor spekulativen Deutungen, insbesondere im Zusammenhang mit Korruptionsfällen der 90er Jahre, eingeräumt werden. Einnahmen aus Pfründen (insbesondere Schmiergelder bei öffentlichen Aufträgen) stabilisierten anstelle direkter öffentlicher Leistungen jahrzehntelang das Einkommen der Partei-

en auf hohem Niveau (van Biezen/Nassmacher 2001, 141f.). Im Rahmen des Reformpakets von 1994 hat Japan versucht, u. a. durch relativ großzügige Bereitstellung öffentlicher Mittel, die systembedingte Versuchung der Politikerinnen und Politiker zur Korruption abzufangen (Blechinger 1998).

Aus dem Datensatz von Katz/Mair (1992) ermittelten Farrell und Webb (2000, 113f.), dass in fast allen Ländern (außer Österreich und Schweden) in den 80er Jahren die Ausgaben der Parteien anstiegen. Bemerkenswert erscheint allerdings, dass die beiden Länder mit dem stärksten Anstieg der Aufwendungen diejenigen ohne öffentliche Parteienfinanzierung waren (nämlich Großbritannien und Irland).²

Die verallgemeinernde Schlussfolgerung bleibt deshalb auf die eindeutigen Fälle begrenzt: Entweder ist der Kostendruck bestehender Parteiapparate so stark, dass die Parteien sich über öffentliche Vorbehalte gegen massive Subventionen für die Parteitätigkeit hinwegsetzen. Oder die Gewöhnung der Zivilgesellschaft an

Tabelle 2: Kosten und Subventionen des Parteienwettbewerbs im Vergleich

Land	Kosten und öffentliche Leistungen			Rangplatz		
	Gesamtaufwand	Subventionsbetrag (\$)	Subventionsanteil (%)	Gesamtaufwand	Subventionsniveau	Subventionsanteil
Italien	28	1,20	4	1.	8.	11.
Österreich	27–29	19,00	68	2.	1.	1.
Israel	15–17	9,00	56	3.	3.	3.
Schweden	17	11,00	65	4.	2.	2.
Japan	19	9,00	47	5.	4.	6.
Deutschland	9	4,90	54	6.	5.	5.
Frankreich	7–8	4,20	56	7.	6.	4.
USA	9	0,30	3	8.	11.	12.
Spanien	3–4	1,50	43	9.	7.	7.
Schweiz	6–12	0,00	0	10.	14.	14.
Großbritann.	4–5	0,07	2	11.	13.	13.
Kanada	3–4	0,20	6	12.	12.	10.
Australien	2–3	0,60	12	13.	9.	9.
Niederlande	2–3	0,40	16	14.	10.	8.

Quelle: Kostenniveau (Betrag und Rangplatz) aus Tab. 1; Subventionsbeträge errechnet aus Nassmacher (2001, 45, 63f., 83, 96f., 121ff., 143ff., 168f.); Schmitt (1993, 93); Doublet (1997, 68f.) und International IDEA (1997, 52, 56, 61, 65f., 72, 77f., 80f.).

ein generell hohes Niveau öffentlicher Leistungen macht die Einbeziehung der Parteien in diese Subventionierungspraxis eher akzeptabel; immerhin gehören zu den gemeinsamen Merkmalen des schwedischen Volksheims, der österreichischen Sozialpartnerschaft und des israelischen Jischuw ein überdurchschnittliches Maß an öffentlicher Wirtschaftstätigkeit und die Einbindung der öffentlichen Hand in Aktivitäten der Zivilgesellschaft. Im ersten Fall konnten bestehende Parteiapparate auch bei stagnierenden oder gar rückläufigen Einnahmen aus Beiträgen oder Spenden (und den mit der allgemeinen Einkommensentwicklung steigenden Personalkosten) aufrecht erhalten werden. Im zweiten Fall mag sogar eine Ausweitung des hauptberuflichen Personals als Ersatz für schwindende Bereitschaft zu freiwilligem Engagement als Parteifunktionärin bzw. -funktionär möglich gewesen sein.

Das hohe Maß an Übereinstimmung zwischen jeweils zwei Gruppen (bei einer insgesamt relativ kleinen Fallzahl) ermöglicht freilich noch keine Entscheidung über eine der beiden möglichen Ursachen. Einerseits kann die Gewöhnung an ein hohes Kostenniveau die Parteien veranlasst haben, reichlich öffentliche Mittel zur Schließung der Deckungslücke zu bewilligen (*cost push*). Andererseits kann ebenso gut ein hohes Subventionsniveau Parteien veranlasst haben, sich entsprechende Aufwendungen und damit ein insgesamt hohes Kostenniveau zu leisten (*income pull*). Die Entscheidung zwischen Einkommenssog und Kostendruck muss offen bleiben, bis detaillierte Zeitreihen für einzelne Kostenarten und die langfristige Entwicklung des zugrunde liegenden Mengengerüsts, etwa die Zahl der Beschäftigten oder die Zahl der hauptberuflich besetzten Geschäftsstellen, vorliegen.

Für die 80er Jahre hat Webb (1995, 310) den Personalbestand der Parteizentralen in 10 europäischen Ländern verglichen und dabei die hier erörterten Niveauunterschiede bestätigt. Österreich und Schweden gehören zur Spitzengruppe, die Niederlande und Großbritannien bilden das „Tabellenende“. Diese Aussage über das Kostenniveau erlaubt allerdings noch keinen Rückschluss auf die Kostenentwicklung.

Öffentliche Subventionen für die Parteilätigkeit tragen zu einem hohen Kostenniveau bei, indem sie den Fortbestand oder die Weiterentwicklung eines ausgebauten Parteiapparates ermöglichen. Die weitergehende These, dass öffentliche Zuschüsse das Kostenniveau unkontrolliert ansteigen lassen (Kostenexplosion), findet in den verfügbaren Daten keine Stütze: Das hohe Kostenniveau in Italien und Japan ist jahrzehntelang durch Schmiergelder finanziert worden; der für Deutschland nachweisbare Einkommenssog hat nicht zu einer Spitzenposition beim Kostenniveau geführt. Auch beim Personalbestand der Parteizentralen liegt Deutschland im Mittelfeld (Webb 1995, 310).

Das Kostenniveau und seine Entwicklung sind unter den bisher diskutierten Wirkungen der öffentlichen Parteienfinanzierung unbeachtet geblieben. Andere Wirkungen, auf innerparteiliche Strukturen und Parteienwettbewerb, wurden zwar oft erörtert, haben sich aber nicht nachweisen lassen. Pierre et al. (2000) unterzogen einige (häufig vorgetragene) Thesen zu den Wirkungen öffentlicher Parteienfinanzierung anhand des auch von Webb benutzten Datenbestandes aus Katz/Mair (1992) einer empirischen Prüfung:

- a) Wachsende Abhängigkeit der Parteien von öffentlichen Zuschüssen.
Die Zeitreihen für sechs Länder (Deutschland, Finnland, Italien, Norwegen, Österreich und Schweden) zeigen eine ganz unterschiedliche Bedeutung der öffentlichen Mittel für die Finanzierung der nationalen Parteiorganisationen und keineswegs eine Tendenz zu kontinuierlich wachsender Abhängigkeit von dieser Geldquelle (Pierre et al. 2000, 2, 14; ähnlich von Beyme 2000, 141).
- b) Öffentliche Zuschüsse verstärken den Wettbewerbsvorteil alter Parteien gegenüber neuen und verfestigen so das bestehende/bisherige Parteiensystem.
Im Verhältnis von neuen und alten Parteien zeigt sich kein eindeutiges Muster. Vielmehr lässt sich der vermutete Wirkungszusammenhang umkehren: Medienzugang kann neuen Parteien zu Wahlerfolgen verhelfen, die dann

den Zugang zu öffentlichen Mitteln erschließen, die wiederum den Aufbau einer Parteiorganisation ermöglichen. Ohne erkennbaren zeitlichen Zusammenhang mit den öffentlichen Zuschüssen an Parteien blieben relativ geringe Veränderungen des Parteiensystems wie in Belgien, Deutschland, Österreich und Schweden ebenso wie erhebliche Veränderungen in Norwegen und Dänemark. Besonders wichtig ist, dass die geringste Veränderung des Parteiensystems in Großbritannien und Irland, also gerade den Ländern ohne öffentliche Parteienfinanzierung, festzustellen war. Die Erstarrungsthese misst der Parteienfinanzierung offenbar zu viel und sozialen Verwerfungen zu wenig Bedeutung bei (Pierre et al. 2000, 3, 15, 20ff.; Nassmacher/Nassmacher 2001, 191f.).

- c) Durch öffentliche Zuschüsse verlieren Parteien das Interesse an Mitgliedern und damit ihre Fähigkeit, partizipative, repräsentative und kommunikative Aufgaben zu erfüllen. Zeitgleich mit der Ausbreitung öffentlicher Parteienfinanzierung hat die Zahl der Parteimitglieder in allen untersuchten Ländern abgenommen. Dennoch ist zweifelhaft, ob zwischen beiden Entwicklungen ein Zusammenhang besteht. So blieb Großbritannien auch ohne nennenswerte öffentliche Parteienfinanzierung nicht vom Mitgliederschwund verschont. Die Entwicklung bei den einzelnen Parteifamilien zeigt (bezogen auf den Zeitpunkt der Einführung öffentlicher Zuschüsse) kein einheitliches Bild (Pierre et al. 2000, 3, 17, 24). Für die Parteien bleiben Mitglieder (trotz öffentlicher Mittel) wichtig, weil sie u. a. Legitimität, ehrenamtliche Mitarbeit und Personal für Rekrutierungsprozesse bereitstellen (Scarrow 1996, 42ff.; 2000, 99f.).

Ungeachtet der methodischen Probleme (große Komplexität bei geringer Fallzahl, verlässliche Zurechnung einer Ursache im Geflecht der einwirkenden Faktoren, selbst das zeitliche Zusammentreffen von Veränderungen reicht als Beweis nicht aus) ergeben sich erhebliche Zweifel an den genannten Thesen. Keine der drei Hypothesen hält einer empirischen Prüfung der behaupteten Sachverhalte stand.

5. Zusammenfassung und Ergebnis

Der Versuch, für die Parteienfinanzierung internationale Trends aufzuzeigen, führt zu vergleichsweise vorsichtigen Einschätzungen. Gerade für verbreitete Thesen über die Wirkungen öffentlicher Parteienfinanzierung legt die empirische Betrachtung größte Vorsicht nahe. Weder besteht die vielfach vermutete generelle *Abhängigkeit* demokratischer Parteien von öffentlichen Zuschüssen, noch zeigen diese ganz allgemein steigende Tendenz. Zwar ist die *Verbreitung* staatlicher Subventionen an die Parteien inzwischen fast allgemein; aber das Gewicht dieser Geldquelle bleibt sehr unterschiedlich. Eine *Absicherung* der eigenen Wettbewerbsposition mag zu den Motiven der an Gesetzgebungsmaßnahmen beteiligten Parteien gehören. Ein Zusammenhang zwischen solchen Motiven und den tatsächlichen Wirkungen ist aber nicht nachweisbar. Von einer *Verfestigung* etablierter Parteiensysteme durch öffentliche Parteienfinanzierung kann keine Rede sein. Das gilt auch für die Annahme, öffentliche Zuschüsse an die Parteien bewirkten bei diesen einen Schwund der *Mitgliederzahlen*.

Deutlich erkennbar sind Unterschiede im *Kostenniveau* gemessen durch die Pro-Kopf-Ausgaben für den Parteienwettbewerb. Einer kostenintensiven Ländergruppe stehen kostengünstige Demokratien gegenüber. Der Einsatz *professioneller Wahlkampftechniken* steigert zwar kontinuierlich den Geldbedarf der Parteien. Nur unter den spezifischen Wettbewerbsbedingungen der USA hat bislang ein einzelnes Element dieses Prozesses, die bezahlte Werbung im *Privatfernsehen*, herausragende Bedeutung erlangt. Insgesamt wurde auch durch die so verursachten Kostensteigerungen die Rangreihe der Pro-Kopf-Ausgaben seit den sechziger Jahren nicht wesentlich verändert. Für die festgestellten Unterschiede im Kostenniveau ergaben sich in diesem Beitrag zwei Erklärungsansätze:

- *Permanente Organisation* in der Fläche bedingt deutliche Unterschiede im Kostenniveau.
- *Öffentliche Mittel* ermöglichen den Betrieb ausgebauter Parteiapparate.

Damit ist noch keine Entscheidung über Kostendruck oder Einkommenssog³ möglich. Die vorläufigen Befunde sind zudem über kontinuierliche Zeitreihen abzusichern (oder in Frage zu stellen).

ANMERKUNGEN

- 1 Besonders detailliert für Großbritannien (Pinto-Duschinsky 1981), Schweden (Gidlund 1983), die USA (Alexander 1992) und Österreich (Sickinger 1997).
- 2 Aus dem gleichen Datenbestand ermittelte von Beyme (2000, 141) für die Parteien von insgesamt elf europäischen Ländern den Anteil der (direkten) Staatsfinanzierung an den Einnahmen. Nur für Frankreich und Schweden stimmen die Befunde zum Subventionsniveau mit denen in Tab. 2 überein. In den Werten für die Niederlande und Österreich sind die Parteistiftungen bzw. Politischen Akademien nicht enthalten. Für Österreich bestätigt Tab. 2 jedoch die Erwartung von Sickinger (1997, 270). Für Italien stammen die Ausgangsdaten zu von Beyme aus den Rechenschaftsberichten der Parteizentralen. Diese Daten mit Vorsicht zu genießen, hat Paltiel (1979, 35) bereits vor Jahrzehnten geraten. Auch der Hinweis auf ständige Defizite (Ciaurro 1989, 167f.) mahnte zur Vorsicht. Die für Deutschland und Großbritannien genannten Prozentsätze sind nicht nachvollziehbar.
- 3 Für Einzelheiten dieser Erörterung vgl. Karl-Heinz Naßmacher (1992, 482).

LITERATURVERZEICHNIS

- Alexander, Herbert E. (1992). *Financing Politics. Money, Elections and Political Reform*, 4. Aufl., Washington DC.
- Alexander, Herbert E. (1999). *Spending in the 1996 Elections*, in: John E. Green (Hg.): *Financing the 1996 Election*, Armonk NY/ London, 11–36.
- Alexander, Herbert E. (Hg.) (1989). *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge, UK.
- Amr, Dima/Rainer Lisowski (2001). *Political Finance in Old Dominions: Australia and Canada*, in: Karl-Heinz Nassmacher (Hg.): *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, 53–72.
- Bleching, Verena (1998). *Politische Korruption in Japan. Ursachen, Hintergründe und Reformversuche*, Hamburg.
- Bleching, Verena/Karl-Heinz Nassmacher (2001). *Political Finance in Non-Western Democracies: Japan and Israel*, in: Karl-Heinz Nassmacher (Hg.): *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, 155–180.
- Brändle, Michael/Andreas Ladner (1999). *Parteienförderung in der Schweiz. Analysen und Vorschläge*, Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.
- Ciaurro, Gian Franco (1989). *Public Financing of Parties in Italy*, in: Herbert E. Alexander (Hg.): *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge, 153–171.
- Cordes, Doris (2001). *Die Finanzierung der politischen Parteien Deutschlands, Österreichs und der Niederlande*, rer. pol. Diss., Oldenburg.
- Dalton, Russell J./Martin P. Wattenberg (Hg.) (2000). *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford/New York.
- Doublet, Yves-Marie (1997). *L'argent et la politique en France*, Paris.
- Farrell, David M. (1996). *Campaign Strategies and Tactics*, in: Lawrence LeDuc/Richard G. Niemi/Pippa Norris (Hg.): *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks CA/ London/New Delhi, 160–183.
- Farrell, David M./Paul Webb (2000). *Political Parties as Campaign Organizations*, in: Russell J. Dalton/Martin P. Wattenberg (Hg.): *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford/New York, 102–128.
- Gidlund, Gullan/ Ruud A. Koole (2001). *Political Finance in the North of Europe: The Netherlands and Sweden*, in: Karl-Heinz Nassmacher (Hg.): *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, 112–130.
- Harmel, Robert/ Kenneth Janda (1982). *Parties and Their Environment. Limits to Reform?*, New York/ London.
- Heard, Alexander (1960). *The Costs of Democracy*, Chapel Hill, NC (Nachdruck 1966).
- Heidenheimer, Arnold J. (1963). *Comparative Party Finance. Notes on Practices and Towards a Theory*, in: *Journal of Politics*, 25 (4), 790–811.
- Heidenheimer, Arnold J. (1970). *The Major Modes of Raising, Spending and Controlling Political Funds During and Between Election Campaigns*, in: Arnold J. Heidenheimer (Hg.): *Comparative Political Finance. The Financing of Party Organizations and Election Campaigns*, Lexington MA, 3–18.
- International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) (1997). *Voter Turnout from 1945 to 1997. A Global Report on Political Participation*, Stockholm.
- Katz, Richard S. (1996). *Party Organization and Finance*, in: Lawrence LeDuc/Richard G. Niemi/Pippa Norris (Hg.): *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks CA/ London/New Delhi, 83–106.
- Katz, Richard S./Peter Mair (Hg.) (1992). *Party Organizations. A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960–90*, London/Newbury Park CA/New Delhi.
- Koole, Ruud A. (1989). *The 'Modesty' of Dutch Party Finance*, in: Herbert E. Alexander (Hg.): *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge, 200–219.

- Koole, Ruud A. (1990). Political Parties Going Dutch. Party Finance in the Netherlands, in: *Acta Politica*, 25 (1), 37–62.
- Koole, Ruud A. (1994). Dutch Political Parties. Money and the Message, in: Herbert E. *Alexander/Rei Shiratori* (Hg.): *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Boulder CO, 115–132.
- Koole, Ruud A. (2001). Political Finance in Western Europe: Britain and France, in: Karl-Heinz *Nassmacher* (Hg.): *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, 73–91.
- Koole, Ruud A./ Karl-Heinz *Nassmacher* (2001). Political Finance in the United States, in: Karl-Heinz *Nassmacher* (Hg.): *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, 34–52.
- LeDuc*, Lawrence/Richard G. *Niemi/Pippa Norris* (Hg.) (1996). *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks CA/London/New Delhi.
- Melchionda*, Enrico (1997). *Il finanziamento della politica*, Rom.
- Naßmacher*, Hiltrud (1992). Parteien in Nordamerika: Apparatsparteien "neuen Typs"?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 23 (1), 110–130.
- Nassmacher*, Hiltrud/Karl-Heinz *Nassmacher* (2001). Major Impacts of Political Finance Regimes, in: Karl-Heinz *Nassmacher* (Hg.): *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, 181–196.
- Naßmacher*, Karl-Heinz (1982). Parteifinanzierung in Kanada. Modell für Deutschland?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 13 (3), 338–359.
- Naßmacher*, Karl-Heinz (1992). Parteifinanz im westeuropäischen Vergleich, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 23 (3), 462–488.
- Nassmacher*, Karl-Heinz (1993). Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies, in: Arthur B. *Gunlicks* (Hg.): *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder CO, 233–267.
- Nassmacher*, Karl-Heinz (Hg.) (2001). *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden.
- Paltiel*, Khayyam Z. (1979). The Impact of Election Expenses Legislation in Canada, Western Europe, and Israel, in: Herbert E. *Alexander* (Hg.): *Political Finance*, Beverly Hills CA/London, 15–39.
- Paltiel*, Khayyam Z. (1981). Campaign Finance. Contrasting Practices and Reforms, in: David A. *Butler*/Howard R. *Penniman*/Austin *Ranney* (Hg.): *Democracy at the Polls. A Comparative Study of National Elections*, Washington DC/London, 138–172.
- Pierre*, Jon/Lars *Svåsand*/Anders *Widfeldt* (2000). State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality, in: *West European Politics*, 23 (3), 1–24.
- Pinto-Duschinsky*, Michael (1981). *British Political Finance, 1830–1980*, Washington DC.
- Scarrow*, Susan (1996). *Parties and Their Members. Organizing for Victory in Britain and Germany*, New York/Oxford.
- Scarrow*, Susan (2000). Parties without Members? Party Organization in a Changing Electoral Environment, in: Russel J. *Dalton*/Martin P. *Wattenberg* (Hg.): *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford/New York, 79–101.
- Schmitt*, Karl (1993). Die Neuregelung der Parteifinanzierung in Frankreich. Chancen einer späten Geburt?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 24 (1), 73–103.
- Sickinger*, Hubert (1997). *Politikfinanzierung in Österreich. Ein Handbuch*, Thaur.
- van Biezen*, Ingrid/ Karl-Heinz *Nassmacher* (2001). Political Finance in Southern Europe: Italy, Portugal, Spain, in: Karl-Heinz *Nassmacher* (Hg.): *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, 131–154.
- von Beyme*, Klaus (2000). Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien, Wiesbaden.
- Webb*, Paul D. (1995). Are British Political Parties in Decline?, in: *Party Politics*, 1 (3), 299–322.

AUTOR

Karl-Heinz NASSMACHER, geb. 1941, Dipl.-Kfm., Dr. rer. pol., Universitätsprofessor für Politikwissenschaft an der Carl-von-Ossietzky Universität Oldenburg. Forschungsinteressen: Parteienfinanzierung in westlichen Demokratien, Kommunalpolitik, Bankenpolitik. Aktuelle Publikationen: *Foundations for Democracy* (Hg.), 2001; *Kommunalpolitik in Deutschland* (mit Hiltrud Naßmacher), 1999; *Banken in Deutschland* (mit von Stein u. a.), 1998.

Korrespondenzadresse: Institut für Politikwissenschaft I – Vergleichende Politikforschung, Postfach 2503, D-26111 Oldenburg; e-mail: pol1.fb3@uni-oldenburg.de.